politica, 41. årg. nr. 2 2009, 215-230

Martin Bækgaard, Thomas Frank og Søren Serritzlew

Ceremoni eller strategi? Reformers formål og sideformål

I den eksisterende litteratur om brugen af moderne reformkoncepter i den offentlige sektor fokuseres på, at reformkoncepter enten anvendes instrumentelt eller ceremonielt. Interessen samler sig derfor i altovervejende grad om, hvorvidt koncepternes formål opfyldes. Artiklen argumenterer for, at den legitimitet og forandringsvillighed, som et reformkoncept kan give anledning til, også kan og ind imellem bliver udnyttet til at skabe accept af andre og mere jordnære sideformål. Dette leder til en sondring mellem loyale reformer, ceremonielle reformer, strategiske reformer og kombinationsreformer. De to sidstnævnte er nye. I den strategiske reform er konceptformålet reelt blot et skalkeskjul for at foretage helt andre ændringer, som ikke var mulige at foretage, uden at reformen blev koblet op på konceptformålet. I kombinationsreformen forfølges reformkonceptets formål loyalt, men samtidig anvendes lejligheden til også at forfølge andre formål. Pointen om sideformåls betydning illustreres med en analyse af direktionsmodellens indførelse i Morsø Kommune, i hvad der bedst kan beskrives som en kombinationsreform.

Den offentlige sektor er under løbende forandring. Dels er der de store reformer, der i de seneste år har forandret kommunerne, politiet, domstolene og universiteterne ovenfra. Dels er der de reformer, vi beskæftiger os med her, som vedtages og gennemføres af organisationerne selv efter særlige reformkoncepter, som for tiden er på mode. Sådanne reformkoncepter er organisationsopskrifter, der er karakteriseret ved, at de på én gang giver organisationer en beskrivelse af, hvilke problemer der skal løses, og hvordan de skal løses, samtidig med at der er knyttet en betydelig usikkerhed til deres effekter (Røvik, 2007: 19).

Sådanne reformer fungerer ikke altid efter hensigten. Ikke sjældent er oplevelsen, at forandringerne har været helt nytteløse og blot har betydet mere papirarbejde og flere overflødige regler. Når reformer mislykkes, er resultatet ofte en udvikling i retning af bureaukratisering med negative konsekvenser, altså at organisationen underlægges et større antal regler, uden at det har positive effekter (se Mads Leth Jakobsens artikel i dette nummer). Det er tilfældet, hvis eksempelvis indførelsen af balanced scorecard fører til detaljerede regler for arbejdskrævende indsamling og indberetning af oplysninger, selvom de ikke bliver brugt aktivt, eller hvis indførelsen af en direktionsmodel fører til, at der opstilles usmidige regler for, at beslutninger kun kan træffes af direktionen i fællesskab, uden at det fører til, at sektoriseringen i realiteten mindskes, som ellers er et af hovedformålene med konceptet. Af den grund kan især de reformkoncepter, der sigter mod at løse de onde pro-

blemer og derfor har en stor risiko for at mislykkes, let komme til mest af alt at fremstå som årsager til udbredelsen af negativ bureaukratisering. I denne artikel argumenterer vi for, at selv organisatoriske reformer, der ikke indfrier de formål, som konceptet oprindeligt er tænkt til at skulle løse, meget ofte har andre positive effekter. Dermed er det ikke nødvendigvis udtryk for negativ bureaukratisering, når organisatoriske reformer kuldsejler.

Vi ser først på to grunde til, at det typisk er svært at løse fundamentale problemer med simple reformer. Resultaterne af mange reformtiltag forventes på forhånd at være usikre, enten fordi de bliver til i et forhandlingsspil, hvor organisationens velbefindende kun er et blandt mange hensyn, eller fordi reformtiltagenes elementer afkobles fra det praktiske arbejde i organisationen. Disse to perspektiver giver anledning til en – måske alt for velkendt – pessimisme i forhold til reformkoncepternes mulighed for uden videre at virke efter hensigten. Dernæst ser vi på reformtiltagene fra en lidt anderledes vinkel. Måske har de pessimistiske perspektiver ret, men det betyder ikke nødvendigvis, at de ledere, som har ansvaret for beslutningerne om reformtiltagene, er uforbederlige optimister, og at det er rimeligt at dømme fiasko, hvis en reform ikke indfrier sit officielle formål. Det er mere sandsynligt, at der bag mange reformer ligger flere dagsordener. Vi vil argumentere for, at den legitimitet, forandringsvillighed og det engagement, som et moderne reformkoncept kan give anledning til, kan udnyttes til at skabe accept af andre mere jordnære forandringer end dem, reformen officielt lægger op til. Hvis baggrunden for halvhjertede, afkoblede eller tilsyneladende kuldsejlede reformer er en sådan strategi, kan det være, at der gemmer sig en succes under overfladen, som har forbedret organisationen. Når der ofres store ressourcer på at overveje og gennemføre nye reformtiltag, er det, man investerer i, måske ofte ikke så meget et sæt af ideer til indretningen af organisationen, men snarere den legitimitet, der er knyttet til reformkonceptet. Med den legitimitet kan man så løse andre typer af problemer, som måske kun delvist relaterer sig til reformens officielle formål.

Reformkoncepternes officielle formål

Organisatoriske forandringer er forudsigelige. Nye typer af organisatoriske ændringer, styringstiltag og effektiviseringsværktøjer er til forskellige tider på mode og vinder derfor frem i den offentlige sektor (Foss Hansen, 2000). Vi kalder sådanne mere eller mindre veldefinerede opskrifter på reform for *reformkoncepter*. Aktuelle eksempler herpå kunne være LEAN, akkreditering, direktionsmodeller og kodeks for god offentlig topledelse. For få år siden handlede det om mission, vision, mål- og rammestyring og total quality management, og de i de kommende år dukker der uden tvivl nye reformkoncepter op. Skeptikere vil hævde, at der er lidt for meget numerologi over mange

af reformkoncepterne. På den ene side er de populære, i visse kredse endda omgærdet af et betydeligt hype, og hævdes at kunne løse et eller flere grundlæggende problemer. Dette officielle formål med et reformkoncept kalder vi *konceptformålet*. Konceptformålet med direktionsmodellen, der indebærer, at den administrative ledelse ikke har et direkte forvaltningsansvar, er ifølge Kommunernes Landsforening (2005: 20) at mindske sektoriseringen, øge helhedstænkningen og sikre bedre vilkår for strategisk ledelse. På den anden side fastholder skeptikerne, at reformkoncepterne ikke virker problemfrit. Indvendingerne mod direktionsmodellen er blandt andet, at det i praksis er svært at undgå, at den administrative ledelse alligevel blander sig direkte i forvaltningen, og at det politiske niveau, når det kommer til stykket, slet ikke vil acceptere forudsætningen om en skarp skillelinje mellem strategiske, overordnede spørgsmål og enkeltsagerne i det daglige arbejde i forvaltningen. I Bornholms Regionskommune, der indførte direktionsmodellen ved sammenlægningen i 2003, finder institutionslederne eksempelvis, at for mange politiske indgreb og udefra trufne beslutninger hører til blandt de største problemer (Christoffersen et al., 2005: 64).

Man skal ikke lede længe for at finde teoretisk belæg for generelt at være pessimistisk indstillet over for muligheden for, at de forskellige reformkoncepter uden videre kan løse fundamentale organisatoriske problemer. Tag blot de to standardsyn på reformer i den offentlige sektor. Ifølge det første støtter rationelle aktører kun forandringer i det omfang, de kan forvente personligt at blive stillet bedre af dem (Knight, 1992; Christensen og Pallesen, 2001). Udgangspunktet er individets og bureaukratens interesse i at maksimere egne interesser, det være sig social og professionel status, løn, karrieremuligheder og indflydelse (Christensen, 1997). Organisatoriske reformer påvirker de spilleregler, som aktørerne agerer inden for, og derfor vil aktørerne forsøge at tilrettelægge reformer på en måde, der sikrer, at de selv stilles bedst muligt. Som Knight (1992: 40) formulerer det: „Institutions are not created to constrain groups or societies in an effort to avoid suboptimal outcomes but, rather, are the by-product of substantive conflicts over the distribution inherent in social outcomes". Dette perspektiv leder altså til en pessimistisk forventning om, at reformer i vidt omfang er drevet af indflydelsesrige aktørers irrelevante private hensyn og kun i begrænset omfang af hensynet til organisationens ve og vel og en effektiv levering af organisationens ydelser. Eller sagt på en anden måde: Det er ikke sikkert, måske endda usandsynligt, at hovedformålet med en given reform er at indfri konceptformålet. Hvis reformkoncepterne vedtages og implementeres ud fra sådanne hensyn, er det nærliggende at forvente, at resultatet bliver negativ bureaukratisering, hvor nye procedurer, organisationsformer og arbejdsgange indføres, uden at hovedformålet er at skabe positiv forandring.

Ifølge det andet standardsyn er reformer udtryk for organisationers tilpasning til pres fra omgivende strukturer (March og Olsen, 1989; DiMaggio og Powell, 1991). Dette perspektiv leder også til en pessimistisk forventning, nemlig at nye organisatoriske elementer afkobles, fordi de er fremmede for organisationen eller fordi denne strategi kan sikre, at man indfører legitime procedurer, uden at der i øvrigt sker nogen forandring (Meyer og Rowan, 1991). Udgangspunktet er den sociologisk institutionelle tradition. Inden for dette perspektiv opfattes institutioner som ritualer og handlemønstre, som bestemmer, hvordan verden skal forstås. Institutionerne fungerer som autoriteter, der tildeler magt og legitimitet til bestemte handlinger og dermed definerer, både hvad der er lovligt, moralsk korrekt og generelt acceptabelt i samfundet (Berger og Luckmann 1966: 54-55, 60ff). Legitimitet er inden for dette perspektiv helt essentielt for organisationernes overlevelse. Hvis en organisation ikke har tilstrækkelig legitimitet i sine omgivelser, vil det underminere fundamentet for organisationen og herunder også påvirke dens økonomiske grundlag (Meyer og Rowan, 1991: 41, 50, 53). Derfor søger organisationerne legitimitet ved at følge de retningslinjer for god og rigtig adfærd, som den institutionelle orden dikterer. Det betyder, at organisationerne for at sikre deres overlevelse må inkorporere fremmedelementer fra omgivelserne. Disse fremmedelementer vil ofte forstyrre organisationens funktion, hvorved der kan opstå konflikter. På den ene side skal organisationen levere en fornuftig produktion af en eller flere ydelser. På den anden side er organisationen tvunget til at betjene sig af eksternt påførte procedurer eller metoder, som ofte vil kunne betyde ekstra besvær (de er jo netop ikke indført på grund af deres hensigtsmæssighed, men fordi de i omgivelserne opfattes som legitime) og i værste fald er skadelige for organisationen. Den bedste strategi kan derfor være at indføre fremmedelementerne ceremonielt, således at de ikke får konkrete konsekvenser for noget som helst (Meyer og Rowan, 1991: 41, 58).

Trods vidt forskellige udgangspunkter fører de to perspektiver til det samme ret nedslående syn på reformer og organisatoriske forandringer. Heraf kan man naturligvis ikke slutte, at moderne reformkoncepter altid slår fejl. Men perspektiverne peger på, at de fundamentale problemer er vanskelige at løse fuldstændig, og at jo mere et reformkoncept lover, jo sværere er det at få det til at fungere helt perfekt. Når organisatorisk forandring fejler i den forstand, at konceptformålet ikke nås, fristes man til at overveje, om reformen er mere værd, end det papir det er skrevet på. Men planerne for organisatorisk forandring kan også have sideformål. Hvis reformkonceptet har en høj grad af legitimitet – eller endda et skær af nødvendighed over sig – vil reformen måske lette en forandringsproces, som giver anledning til at løse andre problemer, der ikke behøver have en logisk sammenhæng med reformen. Re-

formkoncepternes værdi som katalysatorer kan med andre ord være betydelig. I det næste afsnit ser vi nærmere på spørgsmålet om disse sideformål.

Reformkoncepternes sideformål

Hvis det er rigtigt, at reformkoncepter ofte indføres på skrømt eller med irrelevante formål for øje, og at resultatet derfor kan blive bureaukratisering i negativ forstand, altså uden at de tilsigtede positive konceptformål indfries, så lover det ikke godt for mulighederne for at reformere offentlige organisationer. Men der mangler noget i regnestykket. Hvordan kan det være, at rimelige og fornuftige ledere i vidt omfang tør bruge energi på at beskæftige sig med nye og moderne reformkoncepter, hvis det faktisk er så svært at opnå de tilsigtede forbedringer? Kan det tænkes, at reformerne gør godt for andre ting end det, der var deres officielle eller oprindeligt tiltænkte formål, da de blev designet? Her er det nyttigt at overveje skraldespandsmodellen for

Figur 1. Reformkoncepter i skraldespandsmodellen

Reformkoncepter		**Konkrete problemer**
		Sygefravær
LEAN		Lokalemangel
Kontraktstyring		Degradere en leder
Udlicitering		Flytte en opgave
Team-arbejde	⟺	Budgetproblemer
Kodeks		Ansættelsesstop
Direktionsmodel		Afskaffe en opgave
		Indføre en opgave
Balanced Scorecard		Forfremme en leder
Public-private partnerships		Organisering
		Ansættelsesstop
		Langsomt arbejdstempo

organisatoriske beslutningsprocesser, hvor beslutninger ses som resultatet af en kombination af tilgængelige løsninger, der leder efter problemer, problemer, der leder efter anledninger til at blive løst, og beslutningstagere, der søger efter noget at lave (Cohen et al., 1972: 2). En af de vigtige indsigter i skraldespandsmodellen er, at der ikke er nogen garanti for, at løsninger bruges til at løse de problemer, de måtte være designet til, men at problemerne håndteres ved at koble dem til de løsninger, der til enhver tid er tilgængelige, også selvom der ikke er nogen klar, logisk forbindelse mellem dem. I figur 1 opregnes en række forskellige løsninger (altså reformkoncepter) og deres mulige brug i forhold til et antal almindelige, konkrete problemer i offentlige organisationer.

Pointen i figuren er ikke, at der nødvendigvis er en logisk forbindelse mellem reformkoncepterne og de forskellige konkrete problemer, men at rimelige og fornuftige ledere kan bruge reformkoncepterne som anledning til at håndtere disse problemer, også selvom der ikke er en logisk sammenhæng mellem løsning og problem.

Tag eksempelvis reformkonceptet udlicitering. Konceptformålet er at konkurrenceudsætte en ydelse ved at udbyde den til privat drift for derved at vinde effektivitetsgevinster. Udlicitering er, eller har i hvert fald været, en moderne og legitim reformtype. I praksis er erfaringerne blandede, og der findes flere eksempler på, at udlicitering ikke har ført til de forventede besparelser, eller at kvaliteten af ydelsen er dalet. Men en udliciteringsproces kan udnyttes til sideformål. Eksempelvis kan et eksisterende ansættelsesstop omgås, fordi den private leverandør ikke er underlagt sådanne begrænsninger. Eller udliciteringen kan bruges som anledning til at omdefinere den ydelse, der leveres, eller til at flytte varetagelsen af en opgave fra et sted til et andet. Hvis denne kobling af løsning og problemer sker, og hvis resultatet bliver en positiv forandring, som havde været svær at gennemføre uden at bruge udlicitering som anledning, kan man sige, at reformkonceptet er blevet udnyttet til at skabe ændringer, der ikke er logisk knyttet til reformkonceptet. Et andet eksempel kunne være Kodeks for God Offentlig Topledelse. Formålet med kodeks er at skabe et fælles offentligt udgangspunkt for at arbejde med organisationsudvikling og lederudvikling (Forum for Offentlig Topledelse, 2005). Afsættet for Kodeks for God Offentlig Topledelse er topembedsmandens dobbeltrolle, hvor man på den ene side skal levere god og solid politisk rådgivning til den politiske chef og på den anden side fungere som administrerende direktør for organisationen og dermed sikre, at den interne ledelse og styring af organisationen fungerer optimalt. Konkret består Kodeks for God Offentlig Topledelse af ni anbefalinger, som hver retter sig mod en af disse to opgaver (Forum for Offentlig Topledelse, 2005). Kodeks skal for det første inspirere den enkelte topembedsmand til at udvikle sin egen ledelses-

adfærd. For det andet kan kodeks anvendes indadtil i den enkelte organisation som værdigrundlag og dermed udgangspunkt for, hvordan man som leder forventes at bedrive ledelse. Men indførelsen af et nyt værdi- og ledelsesgrundlag kan måske have det væsentlige sideformål at fremme overvejelserne hos bestemte ledere om, hvorvidt de ønsker at fortsætte denne karrierevej i organisationen. Hvis det lykkes, så kan arbejdet godt have været en succes, selvom det ikke er lykkedes at udvikle ledelseskulturen. Et tredje eksempel er teamarbejde. Konceptformålet hermed er blandt andet at øge videndelingen og at opnå synergieffekter ved samarbejde og fælles ansvarliggørelse af medarbejderne. Men teamarbejde kan samtidig bruges som løftestang til at nedbringe sygefraværet, fordi medarbejderne dermed får større mulighed for og grund til at holde øje med hinanden. Eller måske til at løse lokaleproblemer ved at etablere kontorfællesskaber. Forskellige koncepter kan – med et minimum af kreativitet – bruges til at håndtere alle mulige konkrete problemer.

Reformkoncepter kan derfor måske bedst forstås som en slags trojanske heste, der kan tjene to formål. Dels kan hesten have en funktion i sig selv (den officielle hensigt med den planlagte reform), dels kan hesten have en funktion, der er godt skjult i bugen, nemlig at sætte andre initiativer i gang. Disse initiativer lanceres sammen med, som en del af eller som en konsekvens af selve reformkonceptet. Dermed knyttes de til reformen og dens legitimitet. Det er naturligvis ikke alle reformkoncepter, der kan bruges på denne måde. Reformkoncepter, der opfattes som uhensigtsmæssige eller umoderne, er uegnede. De har en mindre sandsynlighed for at blive accepteret, hvorfor chancerne reduceres tilsvarende for, at sideformålene indfries. Reformkoncepter, der opfattes som legitime og moderne, og dermed hensigtsmæssige, vil derimod have en stor sandsynlighed for at blive accepteret, hvorved tilkoblede konkrete problemer har en større chance for at blive løst. På den måde kan det have en selvstændig værdi, at et reformkoncept er moderne og legitimt. Legitimiteten kan udnyttes til at fremme løsningen af problemer, som det ellers ville være svært at håndtere. Det er en tanke værd, om der findes reformkoncepter, hvis værdi primært skyldes deres legitimitet. Et sådant reformkoncept ville mest af alt være et brand, der kan bruges til at markedsføre tiltag, der i sig selv opfattes som mindre spiselige. Og det kan jo være nok så nyttigt.

Hvis det er rigtigt, at reformkoncepterne kan udnyttes til at løse andre problemer end det, de er designet til, vil en tilsyneladende mislykket reform sagtens kunne dække over en succeshistorie. Man skal med andre ord passe på med at undervurdere ledere, der tilsyneladende er overbegejstrede for et reformkoncept, eller med at overse, at formålet med reformen helt eller delvist kan være sideformålene og ikke konceptformålet. Der tegner sig fire muligheder for, hvad formålet med en given reform kan være. Spørgsmå-

let er nemlig for det første, om konceptformålet reelt efterstræbes. For at tage et eksempel: Hvis en direktionsmodel faktisk indføres med det formål at nedbringe sektoriseringen, så efterstræbes konceptformålet. Hvis der ikke er nogen reel intention om at påvirke dette forhold, efterstræbes konceptformålet ikke. Spørgsmålet er for det andet, om reformen gennemføres med sideformål for øje. Hvis eksempelvis en direktionsmodel indføres for at flytte en leder til en anden funktion, eller hvis en udlicitering gennemføres for at omgå et ansættelsesstop, så efterstræbes der et sideformål. Tabel 1 viser de fire kombinationer, der nu tegner sig.

Tabel 1. Formål og reformtyper

	Konceptformålet efterstræbes ikke	Konceptformålet efterstræbes
Sideformål efterstræbes ikke	Ceremoniel reform	Loyal reform
Sideformål efterstræbes	Strategisk reform	Kombinationsreform

Hvis hverken konceptformål eller sideformål efterstræbes, er der tale om en ceremoniel reform, som dekobles fra den daglige praksis, og hvor man helst helt undgår at evaluere, om reformen har haft positive effekter for organisationen (Meyer og Rowan, 1991: 59). Hvis konceptformålet tilstræbes, men uden sideformål, er der tale om en reform, der er helt loyal over for konceptet.

Hvis man alene forholdt sig til denne dikotomi, altså hvis man i udgangspunktet forestiller sig, at reformer enten må være helt loyale eller kun ceremonielle, risikerer man at overse det, der måske er reformens primære formål og effekt. Man kan forestille sig to yderligere varianter. Hvis der efterstræbes et sideformål, mens konceptformålet reelt ikke forfølges, er der tale om en strategisk reform, hvor beslutningstagerne benytter reformkonceptet som påskud til at løse et helt andet problem. I sådan en reform bruges reformkonceptet nærmest som et brand. Hvis formålet med indførelsen af en direktionsmodel *alene* er at slippe af med en leder, vil reformen være strategisk. Endelig er der den mulighed, at man kombinerer muligheden for at efterstræbe konceptformålet med at benytte anledningen til samtidig at forfølge et eller flere sideformål.

Hensigten er ikke her at opstille hypoteser om, hvornår og under hvilke omstændigheder de fire reformstrategier forfølges. Men det følger af argumentet, at sideformålene kan være helt centrale, når reformkoncepter gennemføres, og at en analyse, der ignorerer disse, risikerer at overse noget afgørende. Dertil kommer, at reformkoncepter, der er moderne og har en høj legitimitetsværdi, vil kunne være særligt velegnede til at øge forandringsvilligheden hos medarbejderne. I næste afsnit gives et eksempel på, hvordan

konceptformål og sideformål kan inddrages i en analyse. Formålet er at give en empirisk illustration af argumentet og derved at afprøve frugtbarheden af at tage udgangspunkt i, at reformer kan have sideformål. Eksemplet er hentet fra Morsø Kommune, der indførte direktionsmodellen i forlængelse af Kommunalreformen. Undersøgelsen af direktionsmodellen tager udgangspunkt i interviews med borgmesteren, tre udvalgsformænd, kommunaldirektøren og to fagdirektører samt skriftligt materiale om reformprocessen, som kan findes på kommunens hjemmeside (Morsø Kommune, 2008).

Indførelsen af direktionsmodellen i Morsø Kommune

Siden frikommuneforsøget 1985-1993 er et stigende antal kommuner gået nye veje i organiseringen af den administrative ledelse (Larsen, 1993: 37; Hansen og Dalsgaard, 2000: 37; Byskov-Nielsen, 2006: 126). Særlig populært har det været at indføre en direktionsmodel. Fælles for kommuner, som anvender direktionsmodellen, er, at den administrative ledelse består af kommunaldirektøren samt en række direktører, som tilsammen har ansvaret for den tværgående koordinering på tværs af sektorområder i kommunen og for den strategiske ledelse. Den daglige driftsrelaterede ledelse er derimod som udgangspunkt overladt til chefer på niveauet under direktionsniveau. I modsætning til den traditionelle forvaltningsmodel, hvor forvaltningscheferne både er ansvarlige for den daglige driftsmæssige ledelse og den strategiske ledelse af hver sit forvaltningsområde, er konceptformålet med at indføre en direktion således forbundet med ønsket om en mere tværgående og helhedsorienteret ledelse i kommunen. De reelle konsekvenser af at indføre direktioner er imidlertid aldrig blevet undersøgt og er derfor i bedste fald uklare. Alligevel er det måske ikke så underligt, at direktionsmodellen er blevet populær. Kommunernes Landsforening har således i flere omgange argumenteret for direktionsmodellens berettigelse i vejledninger og idéoplæg (Kragh Jespersen, 2008: 95-99) og dermed givet modellen et skær af legitimitet.

Morsø Kommune omorganiserede i efteråret 2006 sin administrative ledelse. Tidligere havde kommunen anvendt en typisk forvaltningsmodel med en chefgruppe, som bestod af kommunaldirektøren og fem forvaltningschefer. I stedet indførte man en direktionsmodel, hvor ledelsen bestod af kommunaldirektøren samt tre fagdirektører. To af disse fagdirektører var tidligere forvaltningschefer, mens en tredje fagdirektør blev rekrutteret udefra. Direktionsmedlemmerne er afskåret fra den daglige drift, som i stedet varetages af syv forskellige afdelingschefer, som også indgår i en chefgruppe på niveauet under direktionen. De tre fagdirektører er øverst ansvarlige på hver deres område og udgør det primære forbindelsesled til byrådspolitikerne. Ændringen af den administrative ledelse skete som led i en større reformproces kaldet Vision Morsø 2010, som Kommunalbestyrelsen traf beslutning

om i forbindelse med konstitueringen efter kommunalvalget i 2005. Blandt de tiltag, som indgik i visionen, kan nævnes:

- udarbejdelse af kodekser for god politisk ledelse, god offentlig topledelse, god ledelse og godt medarbejderskab
- indførelse af LEAN-strategi
- indførelse af en direktionsmodel i stedet for den tidligere forvaltningsmodel
- ændringer af den administrative organisation i øvrigt
- ambassadørprojekt som har til formål at profilere egnen og kommunen udadtil

På spørgsmålet om, hvorfor kommunen valgte at indføre en direktionsmodel, anfører ledende politikere og embedsmænd i kommunen, at man i længere tid havde diskuteret at ændre den administrative ledelsesstruktur i kommunen. Kommunen havde således tidligere været præget af en række ledelsesproblemer, som man håbede at kunne løse med en ændring af ledelsesstrukturen. Blandt disse problemer var en udbredt mistillid mellem det politiske og det administrative niveau samt uklare kommandoveje. Fra politikernes synspunkt var det simpelthen ofte uklart, hvilken af forvaltningscheferne, man skulle henvende sig til, ligesom de ikke altid kunne få et klart svar på deres spørgsmål fra en forvaltningschef, hvis spørgsmålet overlappede flere forskellige forvaltningschefers ressortområde. Kommunaldirektør Per Flemming Laursen udtrykker det således: „Organisationen fungerede tidligere som en række selvstændige kongedømmer. Det ønskede vi at gøre op med".

Grundtanken med direktionsmodellen er at skabe en administrativ ledelse, som er uafhængig af sektorinteresser, og som primært beskæftiger sig med overordnet koordinering og udvikling i den kommunale organisation som helhed (Kommunernes Landsforening, 2005: 19). Direktionen vil ofte også fungere som bindeleddet mellem politikere og administration, idet sagerne kan samles ved et direktionsmedlem, som derefter forestår den primære servicering af politikerne uden dog at være indblandet i den daglige drift. Kigger man på indførelsen af direktionsmodellen i Morsø Kommune, stemmer dette meget godt overens med de problemer, som kommunen forsøgte at løse. Der er således ganske stærke indikationer på, at indførelsen af en direktion havde et klart instrumentelt sigte, som langt hen af vejen var i overensstemmelse med direktionsmodellens konceptformål.

I forlængelse heraf er spørgsmålet, hvorvidt indførelsen af direktionsmodellen som administrativ ledelsesreform betragtet har haft konsekvenser, som er i overensstemmelse med det formål, som man normalt forbinder med reformkonceptet. Dette spørgsmål lader sig ikke besvare så let. På den ene

side er der faktisk sket reelle forandringer. Direktionsmedlemmerne er således afskåret fra den daglige drift. Dette også i meget fysisk forstand, idet de er blevet placeret på en direktionsgang på afstand af de afdelinger, som de er øverste ansvarlige for. Desuden går kommunikationen mellem politikere og embedsmænd som hovedregel gennem direktionen, om end afdelingschefer til tider bliver indkaldt til udvalgsmøder i de stående udvalg for at kunne give en mere tilbundsgående information om driftsmæssige spørgsmål inden for deres område. Der er således en klar tendens til, at de interviewede politikere opfatter kommunikationslinjerne mellem embedsmænd og politikere som mere entydige og klare end tidligere. Endelig fremstår direktionen udadtil som et hele, idet den i modsætning til den tidligere chefgruppe laver en klar indstilling på hvert dagsordenspunkt til udvalgsmøderne, som er udtryk for direktionens samlede holdning. Direktionen optræder således aldrig udadtil i uenighed. På nogle ganske væsentlige punkter har direktionsmodellen altså levet op til dens formål.

På den anden side er de ændringer, der er sket, i hvert fald på nogle områder knap så store som de oprindelig var tænkt. For det første er adskillelsen af direktionen fra den daglige drift ikke blevet så total, som i hvert fald nogle politikere og embedsmænd ønskede, idet to af de tidligere forvaltningschefer fortsatte som direktionsmedlemmer. To af de interviewede giver således udtryk for, at de i udgangspunktet hellere havde set, at man havde fundet nogen uden driftserfaring til at tage direktionsposterne. Hertil kommer for det andet, at det kan diskuteres, om direktionsmodellen i sin nuværende udformning medvirker til at begrænse eventuelle tendenser til sektorisering. Således er de tre fagdirektører ansvarlige for hver deres felt og i praksis involveret i driftsmæssige spørgsmål, idet der er et gensidigt ønske om at kunne diskutere konkrete spørgsmål på tværs af direktionen og chefgruppen. „Organisationsplanen har kun en streg ned fra direktionen til chefgruppen, og i virkeligheden er der jo en fra hvert direktørområde“ (Poul Erik Olsen, Servicedirektør Morsø Kommune).

Alt i alt kan det konkluderes, at indførelsen af en direktion ikke blot havde et sigte, som langt hen ad vejen var i overensstemmelse med direktionsmodellens konceptformål. Det lykkedes også i praksis at gennemføre flere af de forandringer, som modellen indebærer. Dermed kan arbejdet med direktionsmodellen i Morsø Kommune indplaceres i den højre søjle i tabel 1.

Det er dog næppe hele forklaringen på, at man indførte en direktionsmodel, og at man indførte den på netop dette tidspunkt. Der lader også til at have været et sideformål. For at forstå, hvorfor direktionsmodellen blev indført, er det vores opfattelse, at man må kigge nærmere på kommunens rammebetingelser.

Morsø Kommune er i geografisk henseende en udkantskommune og har

som en sådan haft svært ved at tiltrække den nødvendige arbejdskraft. Dette problem forventede man ville blive forstærket i forbindelse med Kommunalreformen. Kommunen skulle ikke lægges sammen med andre kommuner, som det ellers var tilfældet for nabokommunerne, og dette betød, at Morsø ville gå fra at være en af de større kommuner i landsdelen til i stedet at være forholdsvis lille målt på indbyggertal. På denne baggrund forudså man, at konkurrencen med de omkringliggende kommuner om at tiltrække erhvervsliv og arbejdskraft ville blive endnu hårdere i fremtiden (Morsø Kommune, 2006: 1; KLK, 2006: 2). Kommunalreformen udgjorde altså en unik udfordring, hvor der skulle tages hensyn til vanskelige fremtidige konkurrencevilkår, og hvor man under alle omstændigheder var tvunget til at nytænke den kommunale organisation på grund af tilførslen af opgaver på blandt andet miljøområdet, sundhedsområdet og socialområdet (Kragh Jespersen, 2008: 91). Samtidig gav Kommunalreformen imidlertid også kommunen en mulighed for at tænke offensivt i forhold til den fremtidige tværkommunale konkurrencesituation:

> Og så var det i hvert fald kommunaldirektørens og min opfattelse, at det ville være helt forkert, hvis vi bevægede os ind i en ny situation med nye opgaver, hvis ikke vi ændrede vores organisation. Vi skulle have et formål med at være en selvstændig kommune. Og formålet blev defineret således: Den tid, vi nu vinder ved, at vi ikke skal bruge kræfter på at skabe sammenhold mellem forskellige kommuner i en sammenlægning, vil vi anvende på at gøre Morsø Kommune mere effektiv og synlig i landsbilledet (Egon Plejdrup, borgmester Morsø Kommune).

„Nu havde vi en mulighed for at komme lidt foran i en periode, hvor andre skulle finde ud af at få nogle kulturer til at snakke sammen" (Walther Mikkelsen, Byrådsmedlem Morsø Kommune). Kommunalreformen blev således set som en mulighed for at få et forspring i forhold til nabokommunerne ved at profilere Morsø Kommune udadtil. Dette fremgår også direkte af projektbeskrivelsen til Vision Morsø 2010, hvor visionen på én gang beskrives som en kommuneplansproces, en ledelsesudviklingsproces og en effektiviseringsproces, som har til formål at fokusere på ledelses- og organisationsudvikling for dermed at sætte fokus på Morsø Kommune som en udviklingsorienteret og attraktiv arbejdsplads, hvor borgeren sættes i centrum (Morsø Kommune, 2005: 2). Hvad angår direktionsmodellens rolle, tilkendegiver interviewpersonerne, at ændringen af den administrative ledelse har været en væsentlig del af Vision Morsø 2010. Ændringen af den administrative ledelse kunne således lige såvel som de øvrige tiltag i Vision Morsø 2010 anvendes til at ændre kommunens image udadtil og dermed løse en af kommunens helt store udfordringer i form af den vanskelige geografiske placering:

> Hvis man ser på, hvordan omverdenen har betragtet os med den gamle organisation og den gamle forvaltningspraksis, så var vi jo synonymet på en kommune, der førte en tornerosetilværelse og sov bag ved hækken, mens verden den gik videre udenfor, og det, må jeg sige, har ændret sig ganske meget. Der er jo mange kommuner, der nu kommer og kigger på, hvordan vi har organiseret os, og det er trods alt tegn på, at vi har haft fat i noget nytænkning, så på den led synes jeg, vi har bragt os langt frem (Egon Plejdrup, borgmester Morsø Kommune).

Man havde dermed muligheden for at slå to fluer med et smæk. Dels var vejen banet for en legitim og nødvendig ændring af ledelsesstrukturen, dels kunne ledelsesændringen indgå som led i en samlepakke, som havde til formål at løse kommunens helt store udfordring: rollen som en umoderne og lidt støvet udkantskommune, som ikke helt er med på noderne, og som derfor har svært ved at tiltrække veluddannet arbejdskraft og erhvervsliv. Det er naturligvis svært at afgøre, om Kommunalreformen var en nødvendig forudsætning for Vision Morsø 2010 og dermed for ændringen af den administrative ledelse. På den anden side illustrerer casen, hvordan reformtiltag kan bruges til at løse andre konkrete problemer end dem, de oprindelig var tænkt til.

Sammenfattende er det vores vurdering, at direktionsmodellen blev indført på baggrund af et reelt ønske om at gøre op med de problemer, man tidligere havde oplevet i kommunen, og at det rent faktisk også har udmøntet sig i reelle forandringer, om end effekterne af at indføre modellen næppe kan siges at leve helt op til konceptformålet om at adskille den strategiske ledelse fuldt ud fra den daglige drift. Samtidig er det dog ikke noget tilfælde, at indførelsen af direktionsmodellen faldt sammen med Kommunalreformen. Kommunalreformen gav kommunen et yderligere argument for at foretage en reorganisering af den administrative organisation som helhed og den administrative ledelse i særdeleshed på grund af de nytilkomne opgaver. Kommunalreformen kan således forstås som en dobbelt anledning til at ændre på kommunens administrative ledelsesstruktur. For det første var kommunen under alle omstændigheder nødt til at tænke de nye opgaver ind i deres administrative struktur, og forandringer kunne således ikke fuldstændig undgås. For det andet gav reformen kommunen en unik mulighed for at vise handlekraft udadtil. Direktionsmodellen er således blevet indført med et sideformål om at styrke kommunens image gennem brugen af moderne og legitime reformtiltag. Selvom konceptformålet kun delvist er blevet opnået, betyder sideformålet i sig selv, at reformen har været en succes. Dertil kommer, at timingen og indholdet i arbejdet med direktionsmodellen bedst kan forstås, hvis ændringen forstås som en kombinationsreform.

Konklusion

Offentlige organisationer er stillet over for en række fundamentale problemer. Samtidig findes der rigeligt med reformkoncepter at vælge imellem. Reformkoncepterne er typisk løfterige og fremhæves af konsulenter og ledere som mere eller mindre geniale løsninger på problemerne. Selvom forskellige typer af reformer af og til bliver meget populære og spredes med stor hast i den offentlige sektor, er der ingen garanti for, at de virker efter hensigten. Det er, set i et teoretisk perspektiv, ikke overraskende. Særligt de reformkoncepter, der sigter mod at løse de onde problemer, har en stor risiko for at mislykkes. Dermed kan de let komme til at fremstå som årsager til bureaukratisering med negative konsekvenser, altså at antallet af regler, procedurer og formelle krav vokser, uden at organisationen bliver mere effektiv. Den hurtige udbredelse af legitime reformkoncepter er ikke nødvendigvis udtryk for, at koncepterne er universalløsninger på almindelige problemer, men heller ikke nødvendigvis for, at lederne er naive og igen og igen igangsætter dyre og besværlige forandringer, som går galt i praksis. Når ledere vælger at anvende de legitime reformkoncepter i forandringsprocesserne, kan de sagtens tænkes at have andre formål i tankerne end dem, som reformkoncepterne umiddelbart er forbundet med.

Reformkoncepterne kan altså både udnyttes til at indfri de mål, som de oprindelig er udviklet til, og til at indfri diverse sideformål. Hvis det er rigtigt, at disse to typer af formål kan være til stede, kan der sondres mellem fire typer af reformer. De to første typer er velkendte. I ceremonielle reformer gennemføres ændringerne på skrømt, og nye regler og procedurer afkobles fra praksis. Resultatet vil med stor sandsynlighed blive derefter. Der er ingen intention om at indfri konceptformålet, og der er ingen sideformål. Det er der heller ikke i den loyale reform, hvor der til gengæld gøres et forsøg på at opnå de resultater, som reformkonceptet er designet til at opnå. Hvis man antager, at kun disse to reformtyper er mulige, vil rigtig mange reformer komme til at ligne fiaskoer. Men tager man med i betragtning, at reformkoncepterne kan udnyttes til at løse andre problemer, tegner der sig to yderligere reformtyper. I den strategiske reform benyttes reformkonceptets legitimitet som løftestang til at løse problemer, der ikke nødvendigvis har en logisk tilknytning til reformen. I kombinationsreformen forsøger man at opnå konceptformålet, samtidig med at et eller flere sideformål søges tilgodeset.

Indførelsen af direktionsmodellen i Morsø Kommune er et eksempel på en kombinationsreform, hvor et moderne og legitimt reformkoncept blev udnyttet til at tilgodese både konceptformålet og et væsentligt sideformål. Direktionsmodellen blev faktisk indført for at gøre op med de kongedømmer, som fandtes i de forskellige kommunale sektorer. Det lykkedes til en vis grad at afskære direktionsmedlemmerne fra den daglige drift, samtidig med

at kommunikationslinjerne mellem embedsmænd og politikere blev mere entydige og klare end tidligere. Dermed indfriedes centrale dele af konceptformålet. Men samtidig bidrog direktionsmodellen til, at Morsø Kommune kunne gøre op med et billede af kommunen som en yderst traditionel og isoleret udkantskommune. Dette sideformål var en del af begrundelsen for at indføre direktionsmodellen. Uden at tage sideformålet i betragtning er det vanskeligt at forstå, hvornår og hvorfor direktionsmodellen blev indført i Morsø Kommune. Indførelsen af direktionsmodellen i Morsø Kommune viser altså, at det kan være frugtbart at overveje, om moderne og legitime reformkoncepter indføres for at løse andre problemer end dem, de er designet til at håndtere. Det underbygger, at det kan være frugtbart at sondre mellem de fire reformtyper. På den baggrund er det rimeligt at forvente, at der blandt tilsyneladende kuldsejlede reformer vil kunne findes eksempler på succesfulde strategiske reformer. Et næste skridt kunne være at identificere sådanne.

Litteratur

Berger, Peter L. og Thomas Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality*, New York: Doubleday.

Byskov-Nielsen, Rasmus (2006). „Kommunernes fremtidige politisk-administrative struktur", pp. 121-134 i Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit og Søren Serritzlew (red.), *Kommunalreformens konsekvenser*, Århus: Academica.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1997). „Interpreting Administrative Change: Bureaucratic Self-Interest and Institutional Inheritance in Government", *Governance*, Vol. 10, No. 2, pp. 143-174.

Christensen, Jørgen Grønnegård og Thomas Pallesen (2001). „Institutions, distributional concerns, and public sector reform", *European Journal of Political Research*, Vol. 39, No. 2, pp. 179-202.

Christoffersen, Henrik, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp (2005). *Kommunesammenlægning – Professionalisering af politik og administration. En undersøgelse i Bornholms Regionskommune*, København: AKF Forlaget.

Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1972). „A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, pp. 1-25.

DiMaggio, Paul og Walter W. Powell (1991). „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", pp. 63-82 i Walter W. Powell og Paul DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.

Forum for Offentlig Topledelse (2005). *Public Governance. Kodeks for God Offentlig Topledelse i Danmark*, København: Forum for Offentlig Topledelse.

Foss Hansen, Hanne (2000). „Kun i mørke er alle katte grå: Refleksioner over copycat praksis og dennes effekter", *Politica*, 32. årgang, nr. 3, pp. 245-261.

Hansen, Karin og Lene Dalsgaard (2000). „'Skanderborgmodellen' – en ny kommunal styringsmodel", pp. i 37-68 i Henrik P. Bang, Allan Dreyer Hansen og Jens Hoff (red.), *Demokrati for neden. Casestudier fra en dansk kommune*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
Kommunernes Landsforening (2005). *Ny organisation – vejen frem mod de nye kommuners administrative struktur*, København: Kommunernes Landsforening.
Kommunernes Landsforenings Konsulentvirksomhed (2006). *Morsø Kommune. Principper for ny administrativ organisering*, 30. maj 2006, http://www.morsoe.dk/images/58728.pdf (december 2008).
Kragh Jespersen, Peter (2008). „Kommunernes valg af administrative organiserings- og styringsformer", pp. i 91-122 i Karin Hansen, Bente Bjørnholt, Peter Kragh Jespersen, Jeppe Agger Nielsen og Heidi Houlberg Salomonsen, *Nye kommuner i støbeskeen*, København: Handelshøjskolens Forlag.
Larsen, Henrik (1993). „Nye organisationsformer i kommunerne: Hvad sker der? Med hvilke effekter? Og hvorfor?", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 74. årgang, nr. 2, pp. 7-30.
March, James G. og Johan Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
Meyer, John W. og Brian Rowan (1991). „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", pp. 41-62, i Walter W. Powell og Paul DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
Morsø Kommune (2005). *Udviklingsprojektet „Vision Morsø 2010"*, http://www.morsoe.dk/images/50594.pdf (december 2008).
Morsø Kommune (2006). „Vision Morsø *2010*" – „Sammen er vi bedst ledelse". Delprojekt „Rammer for ny administrativ organisering", http://www.morsoe.dk/images/58731.pdf (december 2008).
Morsø Kommune (2008). Materiale om reformprocessen er tilgængeligt på http://www.morsoe.dk/default.asp?cid=53722 (december 2008).
Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.